

52545



ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus VIII.

Fasciculus 7.

JÁNOS MARTONYI

Professeur à la Faculté de Droit

Les sciences administratives en Hongrie depuis 1945

SZEGED

1961

Redigunt

GYÖRGY ANTALFFY, ÖDÖN BOTH, LÁSZLÓ BUZA, RÓBERT HORVÁTH,
ISTVÁN KOVÁCS, JÁNOS MARTONYI

Edit

Facultas Scientiarum Politicarum et Juridicarum Universitatis Szegediensis

Nota

Acta Jur. et Pol. Szeged

Szerkeszti

ANTALFFY GYÖRGY, BOTH ÖDÖN, BÚZA LÁSZLÓ, HORVÁTH RÓBERT
KOVÁCS ISTVÁN, MARTONYI JÁNOS

Kiadja

A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara
(Szeged, Lenin krt. 50.)

Kiadványunk rövidítése

Acta Jur. et Pol. Szeged

Felelős kiadó: Kovács István

Megjelent 500 példányban

Szegedi Nyomda V. 61-2998

Après la seconde guerre mondiale, les sciences administratives sont entrées en Hongrie dans *une ère entièrement nouvelle* de l'évolution. Le régime politique réactionnaire d'entre les deux guerres ayant subi en 1944-45 une défaite totale, un changement essentiel se produisit dans les conditions politiques du pays. La tâche de la réorganisation de l'administration des régions libérées du pays revenait au gouvernement national provisoire qui après s'être constitué en décembre 1944 à Debrecen, a transmis son siège à Budapest en avril 1945, date à laquelle le territoire entier du pays se trouvait déjà libéré. L'armistice conclu le 20 janvier 1945 entre la Hongrie et les Puissances Alliées et Associées, ayant stipulé l'obligation du gouvernement provisoire de rompre avec le fascisme au point de vue de sa politique extérieure et intérieure, il était à partir de ce moment évident que la reconstruction du régime gouvernemental du pays et ainsi celle de son appareil administratif également, devaient se faire sur une base démocratique. L'importance de la transformation sociale ainsi déclenchée et sa direction précise n'étaient pas encore à prévoir en ce moment, mais une chose était déjà sûre: c'est que le caractère, les devoirs et les formes de l'administration subiront un changement profond.

Il n'est que naturel que ces circonstances ont exercé une influence déterminante sur l'activité des spécialistes des sciences administratives qui ont dû concentrer leur attention sur les problèmes surgis, au cours de l'édification de la Hongrie démocratique, dans les domaines de l'organisation de la législation et de l'application de la loi. Le changement de la situation a en même temps fortement contribué à faire triompher la vue qui s'était déjà manifestée auparavant et suivant laquelle il ne suffit pas d'étudier les institutions administratives exclusivement sous l'angle juridique, mais il faut, dans une large mesure, tenir compte des conceptions propres à la théorie de l'administration et à la politique administrative.

Nous nous proposons d'étudier dans la suite le développement des sciences administratives en Hongrie à partir de 1945. Au cours de nos explications, nous approcherons les problèmes de l'administration, avant tout, d'un point de vue *non-juridique*, méthode qui même si elle n'est pas encore complètement élaborée, est en train de se généraliser dans le domaine des sciences administratives. Cela ne veut dire aucunement que nous négligerons les ouvrages rentrant dans le domaine du *droit administratif* proprement dit et cela d'autant moins que le nombre et la portée scientifique de ces derniers n'a pas diminué après la seconde guerre mondiale et que c'est une conception politique toute nouvelle qui de plus en plus se manifeste dans ces ouvrages.

Nous distinguerons *deux périodes* en passant à la revue les ouvrages les plus importants publiés en Hongrie depuis la guerre dans le domaine des

sciences administratives. La première période est celle qui commence en 1945 et s'étend jusqu'à la promulgation de la Constitution de la République populaire, c'est à dire jusqu'à 1949. La seconde période commence en 1949, et est encore en cours, elle ne peut pas être considérée comme close. Cette deuxième période, bien qu'elle dure depuis 12 ans déjà, pourrait elle-même être divisée en plusieurs phases notamment en fonction de l'ordre dans lequel se sont présentées les tâches économiques et celles de la codification. À défaut du recul du temps nécessaire, nous ne pourrions à l'heure actuelle délimiter ces différentes phases avec la précision nécessaire; il serait d'autre part trop difficile et recherché de classer dans des périodes strictement délimitées les ouvrages très nombreux parus en Hongrie depuis 1949 dans le domaine des sciences administratives.

Avant d'entrer dans les détails, soulignons que l'adoption de la *Constitution de la République Populaire Hongroise* en août 1949 marquait une transformation fondamentale de la structure économique et politique du pays. Avant »l'année du revirement« (1948) la vie politique de la Hongrie était caractérisée par la »duité du pouvoir«, c'est - à - dire par la participation simultanée au pouvoir des partis ouvriers et bourgeois réunis au sein d'une coalition; depuis 1949, le pouvoir appartient exclusivement à la classe ouvrière et aux paysans laborieux alliés à celle-ci. Il s'ensuit que dans la première période la structure sociale du pays ne marquait que des changements partiels et successifs, sous forme de réformes correspondant aux exigences de la démocratie bourgeoise, même si elles ont déjà comporté dans une mesure toujours croissante certains éléments du socialisme. Ce n'est qu'en 1949 que la Constitution de la République populaire a formulé en des termes nets et définitifs le fait que dans la République populaire hongroise le gros des moyens de la production constitue une propriété sociale et que le peuple travailleur y retient tout pouvoir politique; ce qui signifie que la Hongrie s'est transformée en un Etat basé sur le pouvoir exclusif du prolétariat, en adoptant le système économique socialiste, c'est-à-dire qu'elle est devenue une *démocratie populaire*. Ce sont les faits historiques qu'il ne faudra jamais perdre de vue pour pouvoir apprécier comme il faut le progrès fait et les résultats obtenus en Hongrie au cours des quinze dernières années dans le domaine des sciences administratives.

I. La période de 1945 à 1949

1° Rappelons d'abord qu'à l'époque de la libération du pays un *gouvernement national provisoire* a pris en mains la direction de l'administration. Ce gouvernement a été élu par une Assemblée nationale provisoire, constituée des délégués de la population des territoires libérés avec la tâche d'assurer la réalisation des exigences les plus urgentes de la démocratie (surtout la réforme agraire et l'élimination des éléments réactionnaires de l'administration). Le bon accomplissement de ce programme demandait indispensablement la création des organes administratifs nécessaires. La plupart des fonctionnaires de l'ancienne organisation administrative ayant abandonné leur poste, ce sont les *Comités nationaux* formés dans les villes et les communes qui ont dû se charger des fonctions administratives locales. Ces Comités se constituèrent des envoyés des différents partis appuyant la politique du gouvernement et

de ceux des syndicats et jouirent de l'assistance efficace des éléments démocratiques des communes. Cette solution n'avait qu'un caractère provisoire; en effet, le gouvernement provisoire, par son décret N° 1030/1945 publié en avril 1945, a ordonné la reconstitution des anciens *organes représentatifs autonomes* dans tous les comitats, districts, villes et communes, organes dont certains caractéristiques, en contradiction évidente avec les principes de la démocratie (p. e. représentation spéciale des grands contribuables, membres perpétuels), ont été en même temps éliminés. Les membres de ces organes représentatifs étaient également délégués par les partis de la coalition et par les syndicats; les fonctionnaires de l'administration locale (le sous-préfet, le secrétaire général du comitat, le maire, etc.) étaient élus par les corps ainsi constitués. C'est le système de l'administration qui fonctionnait jusqu'à l'instauration du régime des conseils locaux en 1949—50, après l'adoption de la Constitution.

Signalons encore comme un fait historique d'une importance spéciale qu'à la suite des élections nationales en novembre 1945 l'Assemblée Nationale provisoire a été remplacée par un corps représentatif fondé sur le suffrage universel, l'Assemblée Nationale. C'est celle-ci qui a donné décharge au gouvernement provisoire et a nommé un gouvernement définitif. En janvier 1946 l'Assemblée Nationale vota une loi pour introduire la *forme républicaine* de l'État et élit à la place du Conseil national suprême, organe provisoire ayant exercé jusqu'alors les fonctions du chef d'État, un Président de la République.

2° Parallèlement à cette reconstruction de l'administration en 1945—46 les spécialistes des sciences administratives ont également repris leur activité. En raison de la dévastation du pays pendant la guerre et de l'inflation qui en était la conséquence, les conditions de vie étaient très difficiles, en Hongrie aussi, dans les années qui ont suivi la seconde guerre mondiale. La tâche principale des organes administratifs était de favoriser la reprise de la production et la reconstruction du pays. Nous avons déjà dit que l'objectif envisagé par les représentants de la doctrine était également la satisfaction des *besoins pratiques* du moment; il s'ensuit que nous trouvons, parmi les ouvrages parus entre 1945 et 1949, un nombre relativement grand de publications peu étendues et revêtant souvent un caractère journalistique. Les quelques ouvrages de plus grande envergure et de prétentions scientifiques parus en cette période n'ont fait généralement que de résumer les résultats de travaux antérieurs. Il est dû aux mêmes circonstances que dans les sciences administratives, les publications de cette époque mettent un accent particulier sur les considérations relevant du domaine de la *théorie et la politique de l'administration*, notamment par suite du fait que les débats portaient surtout sur la création de nouvelles institutions administratives et que vu l'inconstance de la situation, il ne paraissait pas opportun d'entrer dans l'analyse des questions de détail de la dogmatique juridique.

C'est d'ailleurs la tendance à *enseigner, à fournir des indications utiles* qui dominait après la Libération dans les premiers produits de la doctrine de l'administration; le but que les auteurs se sont proposé était de satisfaire aux besoins des fonctionnaires de l'État, du parti ou des syndicats, entrés récemment dans l'administration ou appelés autrement à participer à la solution des problèmes administratifs et de les aider à s'acquitter le mieux possible de leurs fonctions.

3° La série intitulée *»Manuels de l'administration démocratique«*¹ était dans l'ordre chronologique de l'édition la première publication remarquable; elle embrassait la matière d'un cours élémentaire d'administration organisé par le Conseil des Syndicats. Parmi les spécialistes chargés de la composition de ces plaquettes figuraient quelques représentants de la ligne bourgeoise démocratique en même temps que ceux de la ligne socialiste. Les ouvrages composant cette série offrent la définition nette des notions fondamentales de l'administration et préconisent un grand nombre de conceptions progressistes; ce qu'on peut leur reprocher c'est que la classification des tâches de l'administration qu'ils contiennent est plutôt artificielle et qu'ainsi le système dans lequel ils présentent la matière des branches spéciales de l'administration, manque de lucidité.

Plus étendues et plus exigeantes, les études de la série *»Les livres du service public«*, parus entre 1946 et 1949, ont servi de manuels d'enseignement pour les participants à un cours destiné à la formation des nouveaux cadres de l'administration. Le premier volume de cette série, par Andor Csizmadia et Sándor Karcsey, offre sous le titre de *»L'administration de la Hongrie«*² un exposé systématique du droit administratif hongrois en vigueur en 1946, et consacre une attention spéciale aux nouvelles institutions et dispositions légales démocratiques, ne perdant pas de vue les besoins nés de la réforme administrative. Un autre ouvrage de la même série, intitulé *»Précis de politique administrative«* de György Vadas,³ traite des problèmes relatifs aux objectifs et au perfectionnement de l'administration, avec de hautes exigences sans doute, mais en embrassant un territoire trop vaste. Les autres volumes de cette série s'occupent de questions de détail, comme des problèmes de l'administration et du budget des communes, des dispositions relatives à la prévoyance sociale et des règles régissant la procédure policière.

Dès ces années, les spécialistes de l'administration dans le *Parti Communiste hongrois* ont déployé une activité littéraire de plus en plus étendue. Nous trouvons dans leurs écrits polémiques la formulation très nette des doctrines du marxisme-léninisme; ils préconisèrent la création d'une administration de type nouveau s'appuyant sur la participation directe de la population et recrutant ses fonctionnaires parmi les travailleurs des entreprises et des communes, une administration qui, en raison de l'étatisation des moyens de la production, devait se charger de tâches plus étendues que celles qui étaient à sa charge jusqu'alors. Les conceptions de ces auteurs ont vu le jour dans les *»Szeminárium Füzetek«* (Cahiers de cours), publiant les conférences d'un cours administratif organisé par le Parti Communiste et dans les colonnes de la *»Társadalmi Szemle«* (Revue de Sociologie) parus depuis 1946. À partir de 1947 un organe nouveau s'offrait à leurs publications: la revue intitulée *»Falu és Város«* (Ville et Campagne) s'occupant des problèmes de l'administration et de la politique communale. Sous l'égide de cette revue, éditée également par le Parti Communiste, plusieurs plaquettes sont parues sur l'organisation administrative de l'époque, sur les problèmes de la direction de l'administration communale et sur ceux du budget communal, etc. Bien que dans ces publications les problèmes en question n'aient pu

¹ Cahiers I—V, Budapest (en ce qui suit: Bp.), 1945—46.

² Bp., 1946, 184 p.

³ Bp., 1947, 80 p.

être examinés que sommairement, elles ont joué un rôle important dans la formation professionnelle et politique des travailleurs récemment entrés dans l'administration.

Depuis 1946 plusieurs *revues professionnelles* offraient aux anciens et nouveaux spécialistes des sciences administratives la possibilité de se prononcer sur les problèmes théoriques et pratiques de la réforme administrative.

Nous ne pourrions relever ici que quelques-uns des articles parus dans ces périodiques de caractère scientifique (*Jogtudományi Közlöny*, — Bulletin de Droit —, *Jogászegyleti Szemle*, — Revue de la Société des Juristes —, *Városi Szemle*, — Revue des Villes —).

L'étude intitulée «*De l'administration*»,⁴ de Ferenc Harrer, auteur qui fait autorité dans les sciences administratives, prend pour point de départ les débats théoriques poursuivis au sein de la Commission de la Réforme Juridique (Commission créée en vue de l'élaboration des réformes indispensables) et traite surtout deux problèmes, notamment 1° l'élargissement des limites du droit administratif de sorte que cette science embrasse aussi des connaissances sociologiques et techniques, et 2° la différence du caractère des actes du pouvoir public et des actes privés. En ce qui concerne la première de ces questions, l'auteur constate que ce n'est que dans ces temps derniers qu'on est parvenu à l'élaboration d'une *science de l'administration* pouvant être qualifiée comme universelle et que c'est certainement le droit administratif positif qui constitue le domaine central de cette science. Dans cet ordre d'idées il reconnaît qu'on peut distinguer entre «une sociologie administrative étudiant les bases sociales de l'administration, une théorie de l'administration dont le but est d'examiner les objectifs de l'administration, une dogmatique administrative ayant pour tâche la rédaction et le contrôle des règles régissant l'administration et une technique administrative cherchant les conditions de l'efficacité de l'administration» (p. 3.). Quant à la seconde question, l'auteur part du principe que les tâches publiques dont est chargée l'administration sont réalisées par l'intervention d'organes revêtus du *pouvoir public*; le fonctionnement de l'administration se manifeste dans la subordination des individus (ou de leurs associations) aux organismes étatiques et peut prendre la forme de la législation, celle de l'application de la loi ou simplement celle d'une activité dirigée vers un résultat déterminé. Par contre l'*activité privée* est caractérisée par le rapport de coordination existant entre les individus, respectivement leurs associations. L'auteur se prononce contre l'intégration des dispositions du droit public dans le droit privé régissant ces rapports; il estime qu'il est mieux de réglementer les rapports de vie en question par les règles du droit administratif pour satisfaire ainsi à l'exigence de donner aux dispositions du droit un caractère obligatoire plus prononcé, exigence que de nos jours nous rencontrons toujours plus souvent.

D'autres études de la politique administrative ont été publiées dans la même période par le professeur István Egyed, qui a également un long passé scientifique. Dans ses études⁵ il a traité surtout des différentes modalités de la réforme démocratique de l'administration; ceci dans un esprit plutôt conservatif, se bornant à suggérer des amendements de détail.

⁴ Városi Szemle (Revue des Villes), 1947, No 1, p. 1—13.

⁵ Réforme démocratique de l'administration hongroise (Revue des Villes, 1945, No 1, p. 1—10) et Démocratie et administration (Revue des Villes, 1946, No 1, p. 1—16).

L'auteur de ces lignes a aussi fait publier dans ces années plusieurs études. Dans l'une de celles-ci⁶ il a formulé quelques propositions positives relatives à la réforme des corps autonomes territoriaux et a suivi de ses observations un projet de réforme administratif publié en été 1946 par le Parti National Paysan, un des membres de la coalition gouvernementale de ce temps. Dans une autre étude intitulée »Idées de réforme administrative en 1848 et dans nos jours«,⁷ il a passé en revue les idées exprimées par les leaders de la révolution bourgeoise et de la guerre de libération de 1848 au sujet de l'administration, et le sort que ces idées devaient subir, pour esquisser ensuite en grandes lignes les mesures à prendre dans l'intérêt d'une réforme démocratique de l'administration.

Pour faire des réflexions au sujet des problèmes principaux de la réforme administrative, István Kiss a pris pour point de départ les conceptions développées en matière de politique administrative par le professeur Zoltán Magyar, décédé en 1945, et a exposé que l'organisation de l'administration hongroise ne correspond plus aux exigences de l'époque suivant la révolution industrielle et qu'ainsi sa structure entière doit être fondamentalement modifiée.⁸

Les problèmes de la démocratisation de l'administration ont aussi fait l'objet le plusieurs colloques scientifiques, comme par exemple de la réunion itinérante de la Société Hongroise des Juristes, tenue en mai 1947 à Szeged, avec Miklós Székely comme rapporteur.⁹ Les questions de l'étude et de l'enseignement modernes du droit public et des sciences administratives ont été discutées aussi à l'occasion d'une réunion nationale des juristes, tenue en septembre 1948 à Hévíz.¹⁰

La solution des problèmes de l'organisation de l'Etat et notamment de l'administration dans un sens nettement marxiste-léniniste a été réclamée, dès ces années, par le professeur János Beér dans plusieurs études publiées dans *Társadalmi Szemle* (Revue de Sociologie), organe théorique du Parti Communiste.¹¹

4° Mentionnons encore ici quelques ouvrages qui parus entre 1945 et 1949 contiennent l'analyse de certains problèmes du droit administratif proprement dit. Tels sont en premier lieu les manuels d'enseignement des professeurs István Egyed et Vilmos Szontagh, publiés en 1947, respectivement en 1948.¹² Ces livres, surtout celui de Vilmos Szontagh, traitent sous un angle exclusivement juridique les institutions de l'administration, méthode qui à

⁶ La réforme des autonomies (Revue des Villes, 1946, No 8, p. 511—532).

⁷ Revue des Villes, 1948, Nos 5—6, p. 297—314.

⁸ Problèmes fondamentaux de la réforme administrative (Revue des Villes, 1948, Nos 1—2, p. 2—13).

⁹ Jogászegyleti Szemle (Revue de la Société des Juristes), 1947, No 4, p. 46—64.

¹⁰ Cf. concernant cette matière Jogtudományi Közlöny (Bulletin de Droit), 1948, Nos 19—20, avec le texte des interventions de János Beér, Imre Szabó et János Martonyi.

¹¹ P. ex. La bureaucratie hongroise et la réaction, publiée dans *Társadalmi Szemle* (Revue de Sociologie), 1946, p. 87—93, et Avant la réorganisation de l'administration (Revue de Sociologie, 1948, p. 434—449).

¹² István Egyed: Principes du droit administratif hongrois, Bp., 1947, 198 p., et Vilmos Szontagh: Manuel du droit administratif, Debrecen, 1948, 148 p.

ladite époque n'a plus été considérée comme satisfaisante par les milieux scientifiques.

Dans ces années un intérêt accru se manifestait pour les problèmes du maintien et ceux de la modification de la *juridiction administrative* instaurée en Hongrie en 1883 et 1896 avec la tâche d'assurer le contrôle judiciaire des décisions administratives. L'analyse de ces problèmes par József Szabó, dans une monographie intitulée «La démocratie et la juridiction en matière de droit public», et parue en 1946, a été accompagnée d'une étude comparative sur une large échelle internationale.¹³ La même année la Société Hongroise des Juristes a organisé une enquête sur la réforme du Tribunal administratif; c'était l'occasion pour le professeur Károly Mártonffy de tenir une conférence récapitulant l'histoire des 50 ans de cette institution, conférence suivie d'un grand nombre d'interventions dont nous mentionnerons spécialement celles de János Csorba, président du Tribunal administratif, de János Beér, de István Egyed, de János Martonyi et de József Szabó.¹⁴ L'auteur de ces lignes a aussi consacré une étude monographique à la juridiction administrative et à son avenir éventuel en Hongrie.¹⁵

5^e Nous avons déjà dit que la première phase de l'évolution en Hongrie des sciences administratives après la seconde guerre mondiale, phase que nous venons de résumer brièvement, fut terminée en 1949, année de l'adoption de la Constitution de la République Populaire, constitution inspirée d'un esprit socialiste. Depuis, la transformation successive de l'administration hongroise dans ladite époque et les publications ayant accompagné cette transformation, ont déjà été analysées dans plusieurs ouvrages dont nous releverons celui du professeur Andor Csizmadia sur la formation et la situation juridique des Comités nationaux créés après la Libération¹⁶, l'étude du professeur János Beér sur l'évolution du droit constitutionnel hongrois à partir de la Libération jusqu'au vote de la Constitution de la République Populaire,¹⁷ une publication du professeur Károly Mártonffy consacrée aux dix années d'administration socialiste en Hongrie,¹⁸ un article du professeur Lajos Szamel, sur le processus de la décomposition de l'ancien appareil étatique bourgeois,¹⁹ ainsi que les passages d'une étude du même auteur sur les tendances principales des sciences administratives, passages dans lesquels l'auteur traite la période qui nous préoccupe.²⁰

¹³ Bp., 1946, 247 p.

¹⁴ Revue de la Société des Juristes, 1947, No 2, p. 1—77.

¹⁵ 50^e anniversaire de la Cour administrative (Revue des Villes, 1947, Nos 3—4, p. 187—201).

¹⁶ Naissance et statuts des Comités nationaux en 1944—1945 (Studia Juridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 13, Bp., 1960, 48 p.).

¹⁷ De la Libération à la Constitution (Állam és Igazgatás — État et Administration, 1959, No 5, p. 364—377).

¹⁸ Dix années d'administration et de droit administratif socialistes en Hongrie, publiée dans: Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Évkönyve (Annales de l'Université «Eötvös Loránd»), 1955, p. 557—567.

¹⁹ Démolition de la bureaucratie bourgeoise dans notre administration (État et Administration, 1960, No 4, p. 272—283).

²⁰ Les tendances de la science administrative (État et Administration, 1961, Nos 1 et 2, p. 9—21 et 96—109, et notamment concernant la période qui nous préoccupe: p. 96—98).

II. Les résultats obtenus depuis 1949

1° La seconde phase de l'évolution des sciences administratives après 1945 s'ouvre comme nous l'avons déjà dit, avec l'adoption de la Constitution de la République populaire, promulguée le 20 août 1949. Il serait faux, bien entendu, de penser que l'adoption de la Constitution équivalait à une rupture immédiate avec les survivances de l'administration bourgeoise et à la création instantanée d'une administration de type socialiste. Une chose s'ensuivant logiquement des dispositions de la Constitution et ayant été mise en pratique immédiatement était par ex. la suppression des fonctions du Président de la République et la création du Présidium de la République. La transformation socialiste de l'administration hongroise a commencé par étapes et par branches administratives avant 1949 déjà; la création d'une des institutions les plus importantes de l'administration socialiste, le système des Conseils, ne s'effectuait, par contre, que graduellement, après l'entrée en vigueur de la Constitution (en 1950). Dans la période écoulée entre l'adoption de la Constitution et la création des Conseils comme une organisation administrative, la République populaire hongroise a terminé la réorganisation générale des unités territoriales administratives (p. e. la réduction du nombre des comitats et la détermination des nouvelles limites des comitats et des districts).

2° Dans cette période qui dure jusqu'à nos jours, les publications scientifiques administratives sont caractérisées par trois traits importants:

a) L'examen et l'appréciation des institutions administratives se fait au point de vue des doctrines du marxisme-léninisme et avec l'application de ces dernières. Les auteurs partent de la thèse que l'administration constituant une partie de la superstructure politique et juridique, elle dépend de l'infrastructure économique, des conditions de la production et réagit en même temps à la base économique en servant ainsi la consolidation et le développement de cette dernière. L'objectif des recherches faites dans le domaine des sciences administratives consiste pour ces auteurs dans la direction qu'elles indiquent, respectivement dans l'aide qu'elles fournissent aux travailleurs de l'administration chargés de la tâche de réaliser la loi économique fondamentale du socialisme, et de servir de la façon la plus efficace la satisfaction des besoins matériels et culturels, en croissance permanente, de la population.

b) Les spécialistes des sciences administratives se sont rendu compte du fait que pour accomplir ces tâches ils doivent entretenir des rapports très intenses avec la pratique. Ils doivent donc étudier les problèmes surgissant dans la vie quotidienne, dans la pratique des organes administratifs et fournir aux fonctionnaires de l'administration l'aide dont ils ont besoin pour la solution de ces problèmes. Nos savants sont convaincus de la nécessité de rester en contacts permanents avec le réalité, avec la situation donnée dans le temps et dans l'espace. Ils doivent entretenir des relations ininterrompues avec les différents organes de l'administration qui à leur tour doivent fournir aux savants toutes les indications nécessaires. En bref, il n'est pas exagéré de dire que l'établissement des relations étroites entre la théorie et la pratique est d'une nécessité vitale pour les sciences administratives.

c) On se rend enfin de plus en plus compte de la nécessité d'approcher les problèmes de l'administration d'un double point de vue: celui de l'organisation et celui du droit. Une partie des problèmes revêtent sans doute un

caractère d'organisation, notamment lorsqu'il s'agit des méthodes du travail administratif et des données sociales ou techniques exerçant une influence sur l'utilité et l'efficacité de ce travail. D'autre part, l'État socialiste attache également une grande importance à la réglementation précise de l'activité administrative et demande aux organes administratifs de respecter intégralement les dispositions de la loi. Conformément au principe de la légalité socialiste, cela n'implique pas seulement l'abstention de toute violation de la loi, mais aussi la réalisation des dispositions de cette dernière. Il s'ensuit d'une manière évidente que pour atteindre les résultats voulus la science de l'administration socialiste doit consacrer toute l'attention nécessaire à l'analyse des problèmes juridiques surgis au cours de l'administration et à l'examen approfondi des institutions juridiques créées par la loi.

3° Avant de passer en revue les ouvrages parus en Hongrie depuis 1949 dans le domaine des sciences administratives signalons que tout comme dans les sciences sociales, ou dans n'importe quelle autre science, l'étude scientifique des problèmes administratifs se poursuit sous les *nouvelles formes d'organisation* créées par l'État socialiste.

Notons parmi celles-ci en premier lieu l'*Académie des Sciences de Hongrie*, réorganisée en 1949, notamment la Section 2 de celle-ci, Section des sciences sociales et historiques. Au sein de cette section de l'Académie une *Commission des Sciences Politiques et Juridiques* s'est formée qui joue le rôle de la direction dans toute planification relative à ces branches scientifiques et qui se charge de la coordination des recherches scientifiques menées par les différents organes auxquels elle prête souvent son appui. Au cours des dix dernières années, cette Commission a organisé plusieurs *discussions* scientifiques d'une grande importance et dont les conclusions ont contribué à définir de plus près les tâches assignées aux sciences administratives ou ont exercé une influence à celles-ci. C'est ainsi qu'en 1953 on examina la situation des sciences politiques et juridiques en Hongrie et les tâches qui leur incombaient; en 1959 une discussion a eu pour objet la répartition du système juridique de la démocratie populaire hongroise.²¹ La section 2, respectivement la commission ci-dessus mentionnée organise de temps en temps des manifestations solennelles dont nous releverons p.e. le Congrès des sciences politiques et juridiques tenu en décembre 1954²², et le Colloque des Juristes, organisé (en août 1959) à l'occasion du 10^e anniversaire de la promulgation de la Constitution.²³ D'autres conférences, organisées par la Commission des sciences politiques et juridiques et consacrées à des sujets de détail, ont également favorisé le développement des sciences administratives en Hongrie;

²¹ Cf. concernant la première discussion: Imre Markója: Discussion de la situation et des tâches des sciences politiques et juridiques en Hongrie (Revue de Sociologie, 1954, No 1, p. 123—131) et concernant la seconde discussion: Vilmos Peschka: Une discussion sur le système démocratique populaire du droit en Hongrie et sur la répartition de ce système (Állam- és Jogtudományi Intézet Értesítője — Bulletin de l'Institut des Sciences politiques et juridiques, 1960, No 1, p. 101—116).

²² Cf. pour les thèses des rapports soumis à ce congrès: Congrès des Sciences politiques et juridiques, 1er-3 décembre 1954 (Supplément du Bulletin de droit, Bp., 1954, 31 p.).

²³ Cf. le rapport de Péter Schmidt: Une conférence de juristes à l'occasion du Xème anniversaire de la Constitution (État et Administration, 1959, No 8, p. 630—633).

nous en releverons la discussion à Szeged en mai 1955 des problèmes actuels des conseils locaux,²⁴ l'enquête de novembre 1955 relative à la surveillance générale exercée par le ministère public sur les organes administratifs au point de vue de la légalité,²⁵ le colloque organisé en février 1956 à Debrecen, sur les problèmes relatifs à l'activité des conseils municipaux,²⁶ ou la discussion en novembre 1957 de la révision judiciaire des décisions administratives.²⁷ Toutes ces enquêtes offrirent la possibilité de confronter les vues des participants et de mettre au point des différends éventuels.

La Section des sciences sociales et historiques de l'Académie des Sciences de Hongrie est l'éditeur d'un *Bulletin* publié en des intervalles réguliers et contenant souvent des études dont les conclusions font autorité dans le domaine des sciences administratives également. La revue *Acta Juridica*, publiée depuis 1959 par les soins de l'Académie en langues russe, anglaise, française et allemande est destinée à informer l'étranger des résultats obtenus en Hongrie dans le domaine des sciences politiques et juridiques, dont les sciences administratives.

Nous tenons à souligner l'importance de l'activité de l'*Institut des Sciences Politiques et Juridiques* fonctionnant depuis 1950 sous les auspices de la Section 2 de l'Académie des Sciences de Hongrie. L'Institut possède une section du droit public et du droit administratif dont les collaborateurs ont fait publier un grand nombre de livres et d'études remarquables; ces dernières ont paru dans les différents périodiques ou dans le *Bulletin* de l'Institut édité depuis 1957.

L'*Association des Juristes Hongrois*, fondée fin 1948 et ayant assumé les tâches de l'ancienne Société Hongroise des Juristes dans le domaine des sciences, favorise dans une mesure remarquable les recherches scientifiques relatives à l'administration et contribue à la propagation des résultats obtenus. Une des sections de l'Association est celle du droit public, du droit administratif et du droit financier, qui s'est fixé comme but l'organisation d'enquêtes et de colloques avec la participation des représentants de la théorie et de la pratique de l'administration, comme par ex. la conférence tenue en 1955 à Héviz²⁸ sur les attributions publiques des organes administratifs techniques des conseils locaux, la discussion organisée en 1958 à Budapest et en plusieurs grandes villes, de l'expérience pratique faite dans l'application du Code de procédure administrative;²⁹ la discussion en 1958 de quelques prob-

²⁴ Cf. János Beér: Session scientifique à Szeged consacrée aux questions actuelles de l'organisation des conseils locaux (*Bulletin de Droit*, 1955, No 6, p. 365—371). — À lire le texte des rapports soumis à cette session dans les numéros 6, 7 et 8 de *État et Administration*, 1955 (p. 301—321, 381—394 et 433—463).

²⁵ Cf. László Névai: Les principes à la base du contrôle général exercé par le ministère public (*Bulletin de Droit*, 1955, No 12, p. 713—738), et Ottó Bihari: Enquête sur le contrôle général de la légalité, exercé par le ministère public (*État et Administration*, 1955, No 11, p. 686—691).

²⁶ Voir la matière de ce colloque dans un volume publié sous le titre de «Questions actuelles relatives aux conseils municipaux» (Debrecen, 1956, 344 p.).

²⁷ Cf. le texte de ces débats: *Bulletin de Droit*, 1958, Nos 1—2, p. 19—46.

²⁸ Cf. la publication parue sous le titre «Les attributions publiques des organes administratifs spéciaux» (Bp., 1956, 84 p.).

²⁹ Cf. János Beér: «L'expérience pratique acquise dans l'application du Code de procédure administrative», et les interventions suivant cette conférence dans la publication No 4 de l'Association des juristes hongrois de l'an 1958 (Bp., 66 p.).

tèmes de la compétence d'attributions des organes du pouvoir étatique et de l'administration, dans le cadre du Congrès de Siófok de l'Association des Juristes Hongrois,³⁰ etc.

La plupart des personnes occupant des postes administratifs sont réunis dans le sein du *Syndicat des Fonctionnaires publics*. Cette organisation de masse ne manque pas de suivre avec attention la cause du développement des sciences administratives se rendant compte de la mesure dans laquelle ces recherches scientifiques peuvent contribuer au perfectionnement des activités pratiques de l'administration. A cet effet le Syndicat des Fonctionnaires publics publie des ouvrages de vulgarisation (comme p. e. le livre qu'il a publié récemment sur quelques problèmes de détail de l'organisation du travail et de la gestion des affaires dans la série intitulée: «Livres techniques pour Fonctionnaires»); il organise en même temps des conférences professionnelles sur des problèmes actuels (p. e. en 1957 à Fonyód-Bélatelep sur la situation des fonctionnaires publics au point de vue du droit de travail;³¹ en 1959 à Budapest sur le perfectionnement du travail administratif dans les communes³²).

Mentionnons encore parmi ces organisations la *section juridique de l'Association Hungaro—Soviétique*, dont les publications ayant pour but principal la propagation des résultats obtenus en U. R. S. S. dans le domaine des sciences juridiques traitent souvent de questions appartenant à la sphère des sciences administratives. Citons de leur nombre les recueils d'études sur l'État et le droit, parus en 1952 et 1953,³³ les cahiers de la Petite Bibliothèque du Droit Soviétique, édités depuis 1960 et dont certains analysent l'activité des tribunaux sociaux dans l'Union Soviétique, ou nous informent de la participation des travailleurs soviétiques à la protection de l'ordre public.³⁴

4° Il n'est pas facile de présenter des récentes *publications* hongroises relatives aux sciences administratives dans un *système* pouvant satisfaire à toutes les exigences de la logique, étant donné notamment que les ouvrages dont il est question peuvent être classés en différentes catégories s'entrecroisant réciproquement (par exemple dans les catégories d'ouvrages d'ensembles et de monographies, d'ouvrages purement scientifiques et d'ouvrages destinés principalement à l'enseignement, de livres et d'études, de travaux régis par des points de vue juridiques ou non juridiques, etc.). En ce qui suit, nous essayons de combiner ces différents points de vue pour pouvoir grouper les publications les plus importantes d'une façon qui permettra au lecteur de s'orienter dans cette littérature déjà très riche.

A) Notre premier groupe sera celui des *manuels et des cahiers de cours* destinés à l'enseignement universitaire et à l'enseignement aux écoles supérieures d'administration.

³⁰ Cf. la publication intitulée «Le Vème Congrès de l'Association des juristes hongrois» (Bp., 1958, p. 109—166).

³¹ Cf. la publication intitulée «Quelques problèmes de l'administration et la réglementation de la situation des employés publics par le droit de travail» (Bp., 1958, 116 p.).

³² Cf. la publication intitulée «Amélioration des activités administratives dans les communes» (Bp., 1959, 123 p.).

³³ Bp., 1952, 168 p., respectivement Bp., 1953, 187 p.

³⁴ Problèmes relatifs à la juridiction sociale en Union Soviétique, Bp., 1960., 88 p. et Participation des travailleurs soviétiques à la défense de l'ordre public, Bp., 1961, 80 p.

a) Le manuel intitulé *»Magyar Alkotmányjog«* (Droit constitutionnel hongrois), publié en 1951 et rédigé par le professeur János Beér,³⁵ renferme des conclusions importantes relatives à la notion de l'administration de la République populaire hongroise et à la place qu'elle occupe dans le mécanisme de l'État socialiste. L'administration y est définie comme »la mise en pratique de la politique de classe de la classe dirigeante avec l'emploi de moyens étatiques« (p. 239.). La différence fondamentale existant entre les tâches et les méthodes de l'administration d'un État bourgeois et d'un État socialiste trouve dans cet ouvrage une expression très nette. Ce manuel universitaire a en même temps un certain caractère encyclopédique vu les explications historiques et théoriques qu'il renferme, outre la description très détaillée des institutions constitutionnelles.

C'est également le professeur János Beér qui a rédigé le manuel intitulé *»Magyar Államjog«* (Droit étatique hongrois) écrit en collaboration avec les professeurs István Kovács et Lajos Szamel et publié en 1960,³⁶ c'est-à-dire presque dix ans après la publication de l'ouvrage précité. Ce manuel utilise tous les résultats des riches recherches scientifiques précédant sa publication et la longue expérience universitaire de ses auteurs pour présenter à un niveau scientifique élevé les dispositions de la Constitution de la République populaire et des textes législatifs la complétant. C'est notamment la sixième partie de l'ouvrage consacrée au système des organismes étatiques qui possède une importance particulière au point de vue de la science de l'administration, étant donné l'analyse très nette qu'elle donne de l'administration, comme de l'activité organisatrice et, de plus près, exécutive et dispositive de l'État, ainsi que des différents types des organes de l'administration.

C'est également en 1960 qu'a vu le jour le manuel intitulé *»Államjog«* (Droit étatique) du professeur Ottó Bihari.³⁷ Cet ouvrage est utilisé dans les facultés autres que les facultés de droit, et notamment à l'Université des Sciences Économiques où l'enseignement du droit est donné dans un cadre plus étroit. Conformément aux exigences de cet enseignement, l'ouvrage du professeur Bihari est plus court, mais pourtant digne de l'attention des spécialistes de la science administrative, étant donné notamment le tableau d'ensemble qu'il donne de l'organisation étatique et ses explications relatives à certaines institutions de l'administration. C'est ce caractère de l'ouvrage qui justifie son sous-titre: »et les bases du droit administratif«.

b) Le cahier de cours qu'ont fait publier en 1951 Tibor Faith et Lajos Szamel sous le titre *»L'organisation et la direction de l'administration«*,³⁸ montre clairement le nouvel intérêt que porte la science hongroise de l'administration aux questions de l'organisation. A l'époque, ce sujet formait la matière d'un cours spécial dans la formation administrative qui avait lieu aux facultés de droit. D'après l'introduction, les connaissances non-juridiques nécessaires pour le bon accomplissement des tâches administratives constituent les sciences auxiliaires du droit administratif. Notons que quelques années plus tard le cours dont nous venons de parler a perdu son indépendance dans l'enseignement universitaire; il a toutefois donné lieu à l'expé-

³⁵ Bp., 1951, 433 p.

³⁶ Bp., 1960, 556 p.

³⁷ Bp., 1960, 120 p.

³⁸ Bp., 1951. 36 p.

rience que dans le domaine de l'administration les points de vue du droit et ceux de l'organisation ne peuvent être séparés.³⁹

c) Dans les universités hongroises de nos jours, la plus grande partie des connaissances relatives à l'administration sont enseignées dans le cours intitulé *Droit administratif*. Les *cahiers de cours nationaux* édités de ces cours en 1951—52, en 1955 et en 1958—59, cahiers rédigés par les professeurs János Beér et Károly Mártonffy, renferment principalement, comme l'indique le titre du cours, la matière du droit administratif, mais leur partie générale s'étend dans une mesure croissante aux problèmes non-juridiques de l'administration également, notamment dans les chapitres traitant les principes régissant l'administration socialiste, la répartition de l'organisation administrative, le rôle joué par le parti marxiste dans la direction de l'organisation administrative, les entreprises et les instituts dirigés par les organes administratifs, ainsi que la gestion de l'administration et la méthode de travail appliquée par celle-ci.⁴⁰ Même dans les chapitres de la partie spéciale du droit administratif qui sont consacrés aux différentes branches de l'administration, nous voyons les efforts déployés par les auteurs pour s'inspirer des considérations de la politique administrative en analysant les tâches assignées aux divers domaines spéciaux, au lieu de se contenter d'un résumé des dispositions du droit positif.⁴¹

Une institution qui joue un rôle important dans la formation des employés des conseils locaux de la République populaire hongroise, est l'*Académie des Conseils* créée en 1951. C'est en 1953 que fut publié à l'usage des étudiants de cette académie le manuel intitulé «*Les bases du droit administratif hongrois*»,⁴² qui, pareillement aux cahiers de cours universitaires dont nous venons de parler, élargit la matière en s'étendant aux éléments non-juridiques de l'activité administrative.

B) La deuxième catégorie des ouvrages entrant dans le domaine de la science administrative est composée des travaux renfermant le *commentaire* de la Constitution ou d'autres oeuvres législatives de grande importance, et qui contribuent à l'éclaircissement de certaines *questions théoriques* soulevées par la loi.

a) La première édition annotée de la *Constitution* de la République populaire date de l'automne 1949 et a été écrite par les professeurs János Beér et Imre Szabó,⁴³ cet ouvrage a été réédité en 1951.⁴⁴ L'ouvrage intitulé «*La Constitution de la République populaire hongroise*» (1959)⁴⁵ a été publié à l'occasion du dixième anniversaire de la promulgation de la Constitution; ses auteurs, les professeurs János Beér et István Kovács, ont pris en considération l'expérience des dix dernières années et les modifications de la Constitution qui avaient eu lieu pendant cette période pour ajouter des commen-

³⁹ Cf. Lajos Szamel: Les tendances de la science administrative, p. 101.

⁴⁰ Cf. la dernière édition de la Partie générale des cahiers universitaires intitulés «*Droit administratif*», Bp., 1959, 328 p.

⁴¹ Cf. la dernière édition de la Partie spéciale, Bp., 1958, 236 p.

⁴² Partie générale rédigée par Tibor Molnár, Bp., 1953, 264 p.

⁴³ La Constitution de la République populaire hongroise. La loi XX de l'an 1949 avec commentaires. Bp., 1949, 127 p.

⁴⁴ La loi portant Constitution de la République populaire hongroise suivie de commentaires, Bp., 1951, 184 p.

⁴⁵ Bp., 1959, 205 p.

taires détaillés et théoriquement bien fondés aux dispositions de la Constitution, y compris celles indiquant la place occupée par les organes centraux et locaux (territoriaux) de l'administration dans l'organisation étatique de la démocratie populaire hongroise (chapitres IV et V.).

b) Quelques études du professeur Imre Szabó,⁴⁶ publiées en 1949 et 1950, sont de nature à amener les spécialistes des sciences administratives également à des conclusions très importantes. Dans la première de ces études, consacrée aux *«Tâches juridiques de notre démocratie populaire»*,⁴⁷ l'auteur formule la thèse que «en éclaircissant les rapports existant entre le droit d'une part et l'économie et la société d'autre part, et en faisant reculer les recherches dogmatico-techniques», le droit socialiste doit s'efforcer de «présenter le droit conformément à la réalité, dans son mouvement, son fonctionnement et sa dépendance de la base économique» (p. 43.). La formulation de cette thèse a incité les représentants de la science administrative à abandonner l'ancienne conception exclusivement juridique de l'administration et d'accorder à la fonction politique et sociale de cette dernière l'attention nécessaire. Une autre étude de Imre Szabó, publiée sous le titre *«Le droit de notre démocratie populaire»*,⁴⁸ a analysé plusieurs questions importantes relatives à la formation du système juridique socialiste. C'est notamment le refus de l'auteur de cet ouvrage de voir dans le droit économique une branche indépendante du droit et la séparation par lui du droit administratif et du droit financier qui peuvent intéresser les spécialistes du droit administratif. En ce qui concerne la dernière question, notons dès maintenant que l'indépendance du droit financier est pour ainsi dire unanimement reconnue par les représentants du droit socialiste hongrois, ce fait ayant trouvé son expression dans les travaux dont se compose le recueil d'études⁴⁹ intitulé *«Les questions principales du droit financier hongrois»*,⁵⁰ ainsi que dans les rapports présentés par les participants de la discussion organisée en 1959 par l'Académie sur la répartition du système démocratique populaire du droit.⁵¹

c) La fondation, en 1949, de la revue intitulée *«Állam és Közigazgatás»* (État et Administration publique) a grandement facilité la publication d'études consacrées à la science de l'administration. Dans le premier article de la revue publié sous le titre *«Nos tâches communes»*, le comité de rédaction a indiqué comme premier but du nouvel organe de créer, conformément au nouveau caractère de notre organisation étatique, une nouvelle littérature des sciences administratives. Il y est dit notamment: «Nous devons avoir des

⁴⁶ Cf. parmi les nouveaux travaux du même auteur: L'évolution du droit de la démocratie populaire hongroise (publié en français). Acta Juridica, Tome III, fasc. 1—2., 1961, p. 1—16 (et particulièrement les explications relatives à la codification du droit administratif aux pages 7—8).

⁴⁷ Jogtudományi Közlöny Tudományos Kiskönyvtára — Petite Bibliothèque scientifique du Bulletin de Droit, No 1, Bp., 1949, 91 p.

⁴⁸ Magyar Tudományos Akadémia II. Társadalmi-Történeti Tudományok Osztályának közleményei (Bulletin de la section des sciences sociales et historiques de l'Académie hongroise des Sciences), Tome 1, No 1, 1950, p. 24—47.

⁴⁹ Rédigé par Róbert Horváth, Bp., 1954, 235 p.

⁵⁰ Cf. l'étude de l'auteur de ces lignes, intitulée *«Droit financier, rapport juridique financier, acte financier»* dans le volume en question, p. 13—35.

⁵¹ Cf. Vilmos Peschka: Une discussion sur le système démocratique populaire du droit en Hongrie et sur la répartition de ce système, p. 101—116, et particulièrement p. 106—109.

prétentions scientifiques lorsque nous nous mettons au travail pour accomplir nos tâches... Cette science ne doit pas détacher de la vie ni se composer de connaissances sans vie; elle doit plutôt présenter des théories apportant à l'édification pratique de nouvelles perspectives et lui indiquant la voie à suivre» (p. 2.). En 1951, le titre de la revue s'est transformé en *«État et Administration»* étant donné que, faute d'un domaine qui pourrait s'appeler «administration privée», la notion de l'administration publique a, dans un État socialiste, perdu sa raison d'être. À côté de l'expression «administration», on peut employer dans l'État socialiste l'expression «administration étatique» lorsqu'il s'agit d'une activité particulière déployée par les organes de l'administration à l'aide du pouvoir public.

Outre l'*«État et Administration»*, il y a encore d'autres revues où nous trouvons des études et des articles dépendant du domaine des sciences administratives. Telles sont notamment: *«Jogtudományi Közlöny»* (Bulletin de Droit) que nous avons déjà mentionné en parlant de la première période, ainsi que *«Magyar Jog»* (Droit hongrois), revue fondée en 1954, *«Tanácsok Lapja»* (Bulletin des Conseils), ayant succédé à *Falu és Város* (Ville et Campagne), ancien organe de l'administration locale, *«Népi Ellenőrzés»* (Contrôle populaire) et enfin *«Közalkalmazott»* (Employé public), organe des employés des services publics. Ces trois derniers organes ont plutôt un caractère de vulgarisation.

d) Nous avons déjà dit que dans l'édification de l'administration de la démocratie populaire hongroise le tournant décisif a été la création, en 1950, du système des *conseils locaux*. C'est l'importance centrale de l'appareil administratif des conseils locaux qui a motivé la publication de quelques *recueils d'études* en vue de contribuer au meilleur accomplissement des tâches assignées aux conseils locaux, par la mise au point des questions théoriques se montrant au cours des activités des conseils locaux. Mentionnons de leur nombre le volume intitulé *«Les travaux et les tâches des conseils locaux»*,⁵² et celui intitulé *«Quelques questions de la démocratie des conseils»*,⁵³ ainsi que le commentaire de la loi sur les conseils, rédigé par les professeurs Ottó Bihari et Lajos Szamel et paru en 1961.⁵⁴ C'est le même but qu'ont poursuivi quelques études visant la *constatation de faits*, tels l'ouvrage intitulé *«L'activité du conseil local de Pusztaszabolcs»* (1954) de János Beér et Ottó Bihari,⁵⁵ ou la publication polycopiée intitulée *«Tableau des communes du comitat de Veszprém»* et rédigée par le professeur János Beér (4 volumes, 1958—59),⁵⁶ et l'ouvrage intitulé *«Les problèmes de notre organisation communale dans le comitat de Baranya»* (1960) du professeur József Kovácsics.⁵⁷

⁵² Bp., 1951, 196 p.

⁵³ Bp., 1953, 176 p.

⁵⁴ Bp., 1961, 219 p.

⁵⁵ Bp., 1954, 159 p.

⁵⁶ Cf. au sujet de cette publication polycopiée le compte rendu par Imre Takács, sous le titre: *Études relatives à la situation actuelle de l'organisation et de l'administration dans les communes du comitat de Veszprém* (*État et Administration*, 1960, No 1, p. 66—68).

⁵⁷ *Studia Juridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata*, 12, Bp., 1960, 58 p. — Cf. aussi János Kolta: *Géographie économique des petites régions du comitat de Baranya* (*Dunántúli Tudományos Gyűjtemény — Recueil scientifique transdanubien*, 27, Bp., 1961, p. 189—248).

C) Le troisième groupe est composé d'études consacrées exclusivement à une question fondamentale déterminée des sciences administratives et pouvant, à ce titre, se réclamer d'un intérêt spécial de notre part.

a) C'est dans cette catégorie que nous devons mentionner une étude théorique de János Beér sur les tâches de la science du droit étatique et de la science du droit administratif (1953).⁵⁸ Partant de la thèse marxiste suivant laquelle la société aussi est régie par des lois objectives, l'auteur de cette étude voit le but spécial de la science du droit administratif dans l'obligation qu'elle a de découvrir et d'appliquer les lois scientifiques pouvant assurer l'effet maximum des activités administratives. Pour y arriver, «elle doit trouver les meilleures possibilités de l'organisation dans les conditions de l'État socialiste et les lois scientifiques sur lesquelles ces possibilités reposent et elle doit les entourer de thèses juridiques» (p. 74.). L'auteur souligne que nous devons voir dans les organes de l'administration socialiste le fil conducteur par lequel les objectifs déterminés par les organes du pouvoir étatique parviennent à leur réalisation; pour assurer que ce transfert se fasse avec succès, il faut connaître et bien appliquer les lois scientifiques objectives affirmant dans ce domaine.

b) Une importance toute particulière doit être attachée, parmi les nouvelles publications de la science administrative hongroise, à une étude de István Kovács publiée en 1957 sous le titre de «La définition de l'administration».⁵⁹ L'auteur y prend pour point de départ l'opposition devenue déjà classique de la tendance administrative et de la tendance juridique pour indiquer dans l'histoire de la société les motifs ayant provoqué dans les pays anglo-saxons, et respectivement dans ceux du continent européen, la prédominance de ces tendances. Il précise que dans les deux tendances on peut distinguer des écoles différentes; il y a des partisans de la doctrine administrative qui soulignent les principes généraux régissant toute administration, et il y en a d'autres qui soulignent plutôt les principes caractérisant l'administration étatique; parmi les auteurs partisans de la tendance juridique, il y en a qui donnent de l'administration une définition négative et d'autres qui en donnent une définition positive (ou de plus près des définitions formelles, matérielles, composées ou reposant purement sur le droit positif). Il cite la définition de Marx suivant laquelle «l'administration publique constitue l'activité organisatrice de l'État», formule dans laquelle il voit la définition la plus générale de l'administration publique qui, tout en présentant pour le spécialiste un point de départ, ne rend pas inutiles les efforts faits en vue d'une définition plus précise. Il rappelle que Lénine a témoigné le même intérêt aux éléments juridiques de l'administration (ceux provenant de son caractère de pouvoir public) qu'aux éléments de l'organisation qu'elle renferme; et que Lénine, tout en soulignant la nécessité d'une réglementation juridique des activités administratives, s'est penché en même temps sur cet autre côté de l'activité administrative qu'est son organisation interne. Lénine a insisté sur la nécessité de développer la science socialiste de l'organisation administrative; c'est sur ses indications que les savants de l'Union Soviétique ont développé plusieurs branches scientifiques

⁵⁸ Parue dans le recueil d'études publié par la section juridique de l'Association Hungaro-Soviétique, Bp., 1953, p. 48—76.

⁵⁹ Bulletin de l'Institut des Sciences politiques et juridiques, Tome I, No 1, 1957, p. 67—93.

destinées à l'étude de cette organisation, notamment dans le domaine de l'administration économique sans que la science générale socialiste de l'organisation puisse déjà être considérée comme une science définitivement établie.

Dans la même étude, István Kovács donne une définition très large de l'administration en disant qu'elle constitue une activité sociale «créant les conditions nécessaires pour la réalisation de certaines tâches déterminées et assurant en même temps la réalisation de ces tâches avec l'emploi de ses moyens particuliers». Après avoir indiqué, d'après les analyses de Fayol, de Lepawski et de Ananov, les *éléments* de l'activité administrative, il souligne la nécessité de la *délimitation* de l'administration d'une part et d'autre part, des activités directement productrices, culturelles, d'hygiène, etc., ou des activités auxiliaires que nous retrouvons dans l'appareil administratif et qui revêtent un caractère purement technique (classement des dossiers, dactylographie, polycopie, etc.). L'auteur de l'étude précise que si, dans l'État socialiste, l'administration privée n'occupe plus qu'un terrain très étroit, la participation des *organismes non-officiels* (organismes sociaux) dans l'accomplissement des tâches étatiques s'étend de plus en plus, lesdites formations sociales (syndicats, coopératives, associations, etc.) étant même, dans certains cas, investies de certaines attributions des pouvoirs publics. Il soumet, enfin, à une brève analyse le caractère spécifique de l'activité *exécutive et dispositive* déployée par les organes administratifs de l'État socialiste, caractère qui la distingue de l'activité des autres organes étatiques.

c) Dans la deuxième partie de son étude précitée sur la période de 1945 à 1949, étude publiée au début de 1961 par la revue intitulée «Állam és Igazgatás» (État et Administration), le professeur Lajos Szamel a été le premier à essayer de soumettre à une *analyse d'ensemble les tendances qui se sont montrées dans la doctrine hongroise de l'administration après la deuxième guerre mondiale* et les conclusions finales auxquelles cette doctrine a abouti.⁶⁰ En parlant de l'évolution depuis 1949, le professeur Szamel formule la thèse que «notre doctrine de l'administration était jusqu'à nos jours principalement celle du droit administratif, les recherches dirigées vers d'autres domaines étant restées en arrière par rapport à celles ayant pour objet le droit administratif — et cela tant qualitativement que quantitativement... Nous voyons que l'administration demande à être examinée, aussi bien en sa qualité d'organisme qu'en celle d'activité organisatrice, mais nous n'avons pas encore déterminé ni le point d'où nous devons prendre notre départ, ni la voie que nous devons suivre, non plus que le cadre dans lequel il faudra procéder à cet examen, c'est-à-dire comment ce dernier devra être rattaché aux résultats des recherches poursuivies dans le domaine du droit administratif» (p. 102.). L'auteur invoque plusieurs motifs de cette *prédominance temporaire des recherches suivant des points de vue juridiques*; il dit notamment qu'au moment de la création en Hongrie des conditions nécessaires pour la pratique socialiste de la science de l'administration étatique, le point de vue prédominant était dans ce domaine également la consolidation de la légalité socialiste, et que le droit administratif, en tant que branche indépendante du droit, avait souvent dû lutter pour sa raison d'exister, lutte dans

⁶⁰ Les tendances de la science administrative (État et Administration, 1961, No 2, p. 96—109).

laquelle le rôle principal devait naturellement revenir à la tendance juridique de la science de l'administration.

Le professeur Szamel met en relief que »dans les conditions socialistes, l'administration étatique constitue une activité organisatrice déployée par les organismes de l'ensemble de la société, cette activité... agissant dans son ensemble sur la société entière en employant dans la plupart des cas des moyens de pure organisation, et seulement dans des proportions restreintes des moyens d'autorité« (p. 106). Il en conclut à la nécessité imposée à la science socialiste de l'administration *d'apporter un soin particulier à l'examen des rapports d'organisation* créés au cours de l'activité administrative entre les organismes de l'administration d'une part, et la société, respectivement les différents éléments de celle-ci d'autre part. L'évolution socialiste, dit-il, est tout naturellement accompagnée par une tendance à diminuer dans une certaine mesure l'importance des rapports juridiques de l'activité administrative, étant donné notamment que dans le domaine de l'administration, comme en d'autres domaines, le cercle de l'application de la contrainte étatique se restreint de plus en plus. Tout cela amène l'auteur à conclure qu'il faut demander à la science de l'administration d'avoir un *caractère synthétique*, c'est-à-dire de poursuivre des examens dans le domaine du droit en même temps que dans celui de l'organisation, les rapports entre ces deux domaines devant être plus étroits que jusqu'à présent.

D) Le quatrième groupe est composé d'études qui, tout en traitant une question de détail importante, *laissent entrevoir le caractère et les tâches de la nouvelle administration hongroise*, et non contentes d'appliquer des points de vue juridiques, contiennent en même temps quelques éléments de l'activité organisatrice et de la politique administrative.

a) Mentionnons avant tout trois études publiées dans les années 1955—56 par le professeur István Kovács. L'une d'elles est consacrée aux *bases théoriques du développement des conseils locaux*.⁶¹ L'auteur prend pour point de départ la différence existant dans le mécanisme de la dictature prolétarienne entre les organisations de l'État et celles de la société; il souligne avec un accent spécial que le mécanisme étatique pris au sens strict du mot a le caractère d'instrument. L'organisation des conseils locaux doit être développée en rapport avec les autres éléments de ce mécanisme et d'une façon qui permet aux différents maillons de l'appareil des conseils locaux d'être renforcés dans leur ensemble, ce qui nécessite l'analyse scientifique approfondie de quelques questions théoriques examinées par l'auteur également (traits particuliers de l'évolution soviétique et de l'évolution démocratique populaire, collaboration avec le Front Populaire et avec d'autres organisations de masse). Dans une autre étude, l'auteur souligne la nécessité de la *délimitation dans l'organisation des conseils locaux des compétences diverses d'attributions et de la réglementation de ces dernières par la loi*.⁶² Après avoir formulé la définition scientifique des notions de la tâche, de la compétence, d'attributions,

⁶¹ Sur les bases théoriques du développement de nos conseils locaux (Bulletin de la section des sciences sociales et historiques de l'Académie hongroise des Sciences, Tome VI, Nos 1—2, 1955, p. 1—29).

⁶² L'importance de la délimitation des compétences d'attribution et celle de la différenciation des rapports de masse dans les conseils locaux (État et Administration, 1955, No 6, p. 301—321).

des attributions d'une autorité et des attributions législatives, il examine de plus près la question de savoir quels sont, dans l'organisation socialiste de l'État hongrois, les organismes disposant du droit de fixer ou de transférer les différentes attributions. Les idées exprimées dans cette étude, et notamment les explications de l'auteur relatives à la différenciation des rapports de l'organisation des conseils locaux avec les masses, ont suscité dans la littérature juridique un écho étendu et un accord presque unanime. Dans une troisième étude, István Kovács traite les *devoirs et la compétence d'attributions du Conseil des ministres*,⁶³ en définissant la notion de l'activité gouvernementale, et notamment celle de l'activité gouvernementale déployée par l'État socialiste, en disant que cette activité fixe les devoirs de l'État et définit les méthodes, respectivement les conditions fondamentales de l'accomplissement de ces devoirs. L'activité gouvernementale est déployée, dans un État socialiste, par les organes suprêmes du pouvoir étatique (Assemblée nationale, Présidium) et par l'organe suprême de l'administration, le Conseil des ministres, qui est créé par les organes sus-mentionnés et en dépend. L'auteur présente un tableau d'ensemble des différentes tâches confiées au Conseil des ministres et porte une attention toute particulière au rôle joué par le Conseil des ministres dans la direction de l'organisation administrative.

b) Les explications contenues dans une étude publiée en 1959 par le professeur Ottó Bihari sur les *problèmes concernant les attributions des organismes étatiques et administratifs*,⁶⁴ doivent également leur intérêt à ce que l'auteur dit de la délimitation des tâches assignées aux différents organes de l'administration. Il prend pour point de départ la nécessité de la répartition technique du travail, nécessité qui malgré l'unité du pouvoir étatique, subsiste dans l'organisation socialiste de l'État également. Il souligne avec raison que dans l'appareil économique la répartition du travail rentre dans le domaine de l'organisation de la production comme une tâche devant être accomplie sur des bases scientifiques, tandis que dans l'organisation étatique la répartition technique du travail forme un problème législatif et plus strictement constitutionnel, ce dont le lecteur peut conclure, entre autres choses, à la nécessité d'étudier les problèmes de la répartition des attributions reconnues aux différents organes de l'État au point de vue de l'organisation en même temps qu'à celui du droit. Le professeur Bihari attire l'attention sur le fait que la répartition du travail entre les organes représentatifs du pouvoir étatique et les organes administratifs est de plus d'un point de vue trop peu éclaircie et accentue la nécessité de la réglementation des attributions, notamment dans le sens de l'élargissement des attributions des organes du pouvoir étatique; il reconnaît en même temps la nécessité de transférer par ordre de la loi aux organismes locaux certaines attributions réservées aux organes centraux. Dans une monographie publiée en 1958, Ottó Bihari a traité les rapports réciproques des *comités permanents et provisoires des conseils locaux*,⁶⁵ en tant qu'organes du pouvoir étatique d'une part, et des organes locaux de l'administration (comité exécutif, organes de l'administration technique) d'autre part, et il a examiné en même temps les rapports existant

⁶³ Champ d'activité du Conseil des ministres et la place occupée par ce dernier dans le système de nos organes étatiques (État et Administration, 1956, No 6, p. 332—347).

⁶⁴ Studia Juridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 5, Bp., 1959, 15 p.

⁶⁵ Les comités des conseils locaux, Bp., 1958, 179 p.

entre les tâches assignées à ces différents organes, ces rapports constituant un trait spécifique du problème des attributions.

c) Le professeur János Beér, auteur d'un commentaire de la Constitution de la République populaire et rédacteur des manuels universitaires du droit public, dont nous avons cité le nom à plusieurs reprises, a fait publier un grand nombre d'études importantes sur les questions de l'organisation et des attributions des conseils locaux. Relevons parmi celles-ci le rapport présenté par lui au Congrès de 1954 des représentants des sciences étatiques et juridiques sur les *relations réciproques des organes locaux du pouvoir étatique et de l'administration*,⁶⁶ ainsi que ses études plus récentes traitant les rapports réciproques du conseil local et de son comité exécutif, ou consacrées à la question de savoir comment s'affirme la démocratie directe dans l'activité des organes de l'administration technique dans le conseil local.⁶⁷ Ces études se retrouvent aussi dans la monographie de haute valeur intitulée *«La formation et l'évolution des conseils locaux en Hongrie»* qui a valu à son auteur en 1961, le titre scientifique «docteur ès-sciences juridiques». Dans cette monographie, qui est sous presse, les passages relatifs aux rapports réciproques des organes du pouvoir étatique et de l'administration, ceux traitant la réglementation des attributions et le fondement scientifique des méthodes de travail constituent un enrichissement notable de la science de l'administration étatique.

d) Au point de vue de l'élaboration de la structure de l'administration socialiste, une importance décisive doit être attachée au principe du *centralisme démocratique* dont le contenu et les exigences qui en résultent ont été examinés dans la récente doctrine hongroise par Péter Schmidt.⁶⁸ D'après sa définition, le centralisme démocratique forme «un principe synthétique et unitaire régissant l'organisation et les activités de l'État socialiste, principe propre à réaliser le centralisme de l'État sur la base de ce démocratisme étendu qu'est le démocratisme socialiste; tout en concentrant la volonté étatique, ce principe assure dans la plus grande mesure la possibilité pour les masses et pour les organismes étatiques locaux de prendre des initiatives et de déployer une activité indépendante non seulement en ce qui concerne les affaires locales, mais aussi lorsqu'il s'agit de la réalisation locale d'une tâche d'importance nationale» (p. 94.). Après avoir expliqué la différence existant entre le centralisme démocratique et la décentralisation s'affirmant dans les États bourgeois, l'auteur expose les moyens employés dans un État socialiste en vue d'assurer l'indépendance des organes locaux.

e) Quelques études du professeur György Antalffy, traitent également des questions très importantes au point de vue du bon accomplissement des tâches assignées aux organismes administratifs. Dans ces travaux, l'auteur soumet à une analyse l'influence dirigeante exercée par le *parti* de la classe ouvrière sur les activités des organismes administratifs,⁶⁹ ainsi qu'une ques-

⁶⁶ Cf. les thèses principales de ce rapport dans la publication indiquée note 22.

⁶⁷ Les relations réciproques du conseil local et du comité exécutif (État et Administration, 1959, No 1, p. 38—51), et Comment s'affirme la démocratie directe dans l'activité des organes d'administration technique de nos conseils locaux (État et Administration, 1960, No 10, p. 732—744).

⁶⁸ Décentralisation et centralisme démocratique (Bulletin de l'Institut des Sciences politiques et juridiques, Tome II, Nos 1—2, 1959, p. 75—100).

⁶⁹ Le rôle dirigeant joué par le parti dans les conseils locaux (État et Administration, 1955, No 8, p. 433—446).

tion d'une actualité particulièrement grande ces derniers temps, notamment celle du rôle joué par les différentes organisations non-officielles (*organisations sociales*, comme par exemple les syndicats, les associations de la jeunesse, les associations sportives) dans l'accomplissement des devoirs étatiques.⁷⁰ Le professeur Antalffy examine ici les questions de savoir quelles sont les attributions dont doivent être revêtues pour ces fins lesdites organisations, et comment les fonctions assumées par les organismes étatiques et par les organismes non-officiels doivent être délimitées. Il spécifie que l'examen détaillé des questions soulevées par l'accentuation du «caractère social» du mécanisme étatique constitue la tâche des différentes sciences spécialisées, et notamment du droit administratif. Le professeur Tibor Vas a également traité les rapports réciproques des organismes étatiques et sociaux.⁷¹

f) Nous ne pouvons pas mentionner chacune des nombreuses publications examinant les différentes questions de détail relatives à l'organisation et aux activités administratives. Qu'il nous soit permis de mentionner, à titre d'exemple, les articles traitant les méthodes de travail applicables par le comité exécutif qui, dans l'appareil des conseils locaux, occupe une place centrale,⁷² ou soumettant à une analyse la question des pouvoirs des *organes de l'administration technique* en tant qu'autorités,⁷³ celle de l'organisation et des attributions des *villes*,⁷⁴ ou celle de l'amélioration des activités administratives dans les *communes*,⁷⁵ etc.

E) Les cadres de notre article nous permettent encore moins d'énumérer chacune des publications scientifiques consacrées aux problèmes particuliers de l'organisation et du fonctionnement des différentes *branches de l'administration*. Sous ce rapport, également, nous devons nous contenter de donner des exemples. La plupart des études traitant lesdites questions relèvent du domaine de l'administration économique qui, dans l'administration socia-

⁷⁰ Le rôle joué par les organisations non-officielles (sociales) dans l'exécution des tâches incombant à l'État (État et Administration, 1959, No 7, p. 502—513), et Les principes à la base du rôle nouveau assigné aux organisations non-officielles (sociales) (Magyar Jog — Droit Hongrois, 1961, No 8, p. 337—342).

⁷¹ Quelques problèmes relatifs aux rapports des organismes étatiques et non-officiels (sociaux) (État et Administration, 1960, No 1, p. 12—19, Bulletin de Droit, 1961, No 4, p. 186—195).

⁷² Comme par exemple Madame Katona, Márta Soltész: La réglementation juridique de l'activité déployée par le comité exécutif des conseils locaux (Bulletin de Droit, 1955, No 3, p. 150—162), János Martonyi: Les principales questions de principe relatives à la méthode de travail appliquée par les comités exécutifs (État et Administration, 1955, No 8, p. 447—463), Ferenc Toldi: L'importance du comité exécutif des conseils locaux dans le système de nos organes étatiques (État et Administration, 1955, No 10, p. 598—610), Lajos Szamel: L'activité déployée par les comités exécutifs dans le domaine de la direction des organes d'administration technique (État et Administration, 1956, No 4, p. 193—203), Ferenc Dallos: Sur l'activité déployée par les comités exécutifs (État et Administration, 1960, No 9, p. 695—706).

⁷³ Tibor Kovács: Les attributions publiques des organes d'administration technique (État et Administration, 1955, No 10, p. 565—583). Cf. aussi József Takács: Débats de la section de droit administratif de l'Association des juristes hongrois au congrès des juristes de Héviz (l. c., p. 620—626).

⁷⁴ Ferenc Toldi: Questions relatives à l'organisation des villes et à leur compétence d'attribution (paru dans la publication indiquée sous la note 26, p. 22—49).

⁷⁵ András Varga: Amélioration des activités administratives dans les communes (paru dans la publication indiquée sous la note 32, p. 6—36).

liste, occupe une place prépondérante, mais il y a aussi des travaux consacrés aux différentes tâches de l'administration culturelle ou policière. C'est ainsi que József Halász et Sándor Berényi ont traité plusieurs problèmes de l'*administration industrielle* en tenant compte notamment de l'expérience acquise dans les autres pays socialistes, et notamment en Union Soviétique.⁷⁶ Les questions administratives soulevées par la socialisation de l'*agriculture* ont été analysées entre autres par Iván Földes, József Halász et László Nagy.⁷⁷ Les études de Lajos Mónus et quelques livres techniques ayant plutôt des buts pratiques indiquent les méthodes du bon accomplissement du devoir dont est chargée l'*administration communale*, notamment dans les villes, dans le domaine des constructions, du logement, etc.⁷⁸ L'auteur de ces lignes a fait publier plusieurs études consacrées aux différents types des organismes de l'*administration culturelle* et aux problèmes de la direction et de la coordination dans l'administration de l'instruction publique.⁷⁹ L'évolution de la réglementation des délits de moindre importance appelés *contraventions* et soumis à la compétence des organes administratifs, et quelques questions actuelles entrant dans ce domaine ont été traitées par Tibor Király, Márta Katona—Soltész et István Szűcs.⁸⁰

F) Pour compléter la revue des produits de la science hongroise de l'administration, publiés depuis 1949, mentionnons encore les ouvrages consacrés à *l'histoire de notre administration*. C'est ainsi que les travaux de Lajos Szatmári et János Pécsváradi, publiés dans un recueil d'études, passent en

⁷⁶ József Halász: Une loi sur le perfectionnement de l'administration industrielle et de l'administration de l'industrie du bâtiment en Union Soviétique (Bulletin de Droit, 1957, Nos 7—9, p. 248—259), Sándor Berényi: Le rôle joué par les soviets locaux dans l'administration industrielle (État et Administration, 1960, No 11, p. 833—843).

⁷⁷ Cf. Iván Földes: Le décret-loi sur les coopératives de production et quelques tâches assignées aux organes administratifs (État et Administration, 1959, No 1, p. 60—67), József Halász: Du rôle joué par les conseils locaux des districts et des communes dans le domaine de la direction étatique des coopératives de production agricole et du développement des compétences d'attribution de ces conseils (Bulletin de Droit, 1959, No 10—11, p. 505—513), László Nagy: Quelques problèmes juridiques relatifs à la direction des coopératives de production agricole par l'État (État et Administration, 1960, No 9, p. 654—670).

⁷⁸ Cf. par exemple Lajos Mónus: Les tâches, l'organisation, les problèmes actuels de l'économie municipale et les perspectives de son évolution (paru dans la publication indiquée sous la note 26, p. 240—266), Gábor Görgényi—Imre Ács: Le droit d'expropriation (Bp., 1959, 224 p.), Géza Bogyay: Le règlement de la location (Bp., 1957, 253 p.), id.: Réglementation des questions relatives aux immeubles transférés à la propriété de l'État (Bp., 1957, 92 p.).

⁷⁹ János Martonyi: Les questions de la direction et de la coordination dans l'administration de l'instruction publique (Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Évkönyve — Annales de la Faculté de Droit et de Science politique de l'Université de Szeged, 1953, p. 63—86), id.: Organes-types et modifications de l'organisation dans le domaine de l'administration culturelle (État et Administration, 1954, No 12, p. 659—667).

⁸⁰ Tibor Király: Les contraventions dans le droit hongrois (Études consacrées aux questions de l'État et du droit, Publications de la Faculté de droit et de science politique de l'Université »Eötvös Loránd« I., Bp., 1953, p. 87—128), id.: Les contraventions (État et Administration, 1955, No 9, p. 549—555), Madame Katona, Márta Soltész: La nouvelle réglementation de quelques parties de la procédure à suivre en cas de contravention (Droit Hongrois, 1959, No 11, p. 326—329), István Szűcs: Quelques questions relatives à l'institution dite contravention (Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, Tome VI, fasc. 3, Szeged, 1959, 24 p.).

revue les traits caractéristiques de l'administration de l'époque bourgeoise.⁸¹ Imre Takács, de sa part, a analysé l'activité de Ödön Polner, représentant distingué du droit public d'avant-guerre.⁸² Les travaux de István Kovács, József Halász, János Beér et Lajos Szamel, réunis dans les recueils de mélange publiés à l'occasion du Quarantième anniversaire de la République Hongroise des Conseils,⁸³ ainsi que plusieurs études de Ferenc Rákos, Tibor Hajdú et István Szentpéteri⁸⁴ présentent une analyse approfondie du droit public et de l'administration de la République des Conseils de 1919, prédécesseur historique de l'État socialiste hongrois de nos jours. István Kovács présente l'évolution et les différentes phases de l'élaboration de la Constitution de la République populaire, votée en 1949,⁸⁵ tandis que Lajos Szamel résume les tâches et les tendances actuelles de la science de l'administration, travail dont nous avons fait mention à plusieurs reprises.⁸⁶

G) L'analyse détaillée des nombreux travaux publiés depuis 1949 dans le domaine du *droit administratif* pris au sens classique de ce mot exigerait un article spécial. À cette occasion, nous devons nous contenter de mentionner les auteurs et les ouvrages les plus importants suivant les principales matières traitées par ces derniers.

Dans un recueil d'études publié en 1953, Lajos Szatmári a fait publier un travail sur un *système* du droit administratif qui tiendrait compte des exigences de l'analyse scientifique en même temps que de celles de l'enseignement.⁸⁷ Dans la même année Lajos Szamel et Sándor Berényi ont fait publier des études intéressantes consacrées aux traits caractéristiques à la notion et à l'origine du *rapport juridique administratif*.⁸⁸ Une monographie

⁸¹ Lajos Szatmári: Quelques questions relatives à l'autonomie territoriale dans le régime de Horthy; János Pécsváradi: Des autonomies corporatives du régime de Horthy (Études consacrées à l'État et au droit du régime de Horthy, Publication de la Faculté de Droit et de Science politique de l'Université »Eötvös Loránd«, Bp., 1958, p. 78—93 et 94—108).

⁸² Imre Takács: Ödön Polner et le dogmatisme dans le droit public (Acta Facultatis Politico-juridicae Universitatis Scientiarum Budapestiensis de Lorando Eötvös nominatae, Tome I, fasc. 1. 1959, p. 53—81).

⁸³ La législation de la République hongroise des Conseils, Bp., 1959 (István Kovács: Droit étatique, p. 33—54; József Halász: Droit administratif, p. 105—136); L'État et le droit de la République Hongroise des Conseils, Bp., 1959 (János Beér: Les conseils locaux dans la République Hongroise des Conseils, p. 93—132; Lajos Szamel: Administration culturelle dans la République Hongroise des Conseils, p. 133—158).

⁸⁴ Ferenc Rákos: État et Constitution dans la République hongroise des Conseils, Bp., 1953, 148 p.; Tibor Hajdú: Conseils locaux en Hongrie en 1918—1919, Bp., 1958, 275 p.; István Szentpéteri: Formation et réglementation juridique des conseils locaux dans la République des Conseils (Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, Tome III, fasc. 6, Szeged, 1957, 38 p.); id.: Les garanties de l'indépendance locale et de la direction centrale dans l'organisation étatique de la République des Conseils (État et Administration, 1959, No 3, p. 202—212, No 4, p. 263—276).

⁸⁵ István Kovács: L'évolution de la Constitution hongroise (Bulletin de l'Institut des Sciences politiques et juridiques, Tome III, No 4, 1960, p. 343—369).

⁸⁶ Dans l'étude indiquée sous la note 20.

⁸⁷ Le système du droit administratif (Études consacrées aux questions de l'État et du droit, p. 164—180).

⁸⁸ Lajos Szamel: Quelques problèmes relatifs au rapport régi par le droit administratif (Állam és Jog — État et Droit, Bp., 1953, p. 38—55), et Sándor Berényi: Les questions de l'administration socialiste considérées au point de vue des rapports régis par le droit administratif (Études consacrées aux questions de l'État et du droit, p. 145—163).

de Lajos Szamel, publiée en 1958, traite les problèmes des *sources du droit* y compris les textes réglementaires émis par les organismes administratifs;⁸⁹ les conclusions formulées par Imre Szabó dans une monographie publiée fin 1960 sur l'interprétation des normes juridiques représentent pour ce sujet aussi le plus grand intérêt.⁹⁰

La codification de la *procédure administrative* a donné naissance en Hongrie à une activité scientifique particulièrement fructueuse. La *loi IV de l'an 1957* sur les règles générales de la procédure administrative a été précédée par un grand nombre de manifestations scientifiques. Relevons parmi celles-ci les études de Lajos Szamel sur les actes administratifs et sur l'obligation d'agir des organismes administratifs,⁹¹ la conférence déjà mentionnée de Károly Mártonffy sur les dix ans du droit administratif socialiste en Hongrie, étude dans laquelle les questions des règlements de la gestion administrative occupent une grande place,⁹² ainsi que les articles de Ferenc Toldi sur la nécessité de réglementer la procédure administrative et sur la vigueur légale des actes administratifs.⁹³ C'est en 1957, année de la promulgation du Code de la procédure administrative, qu'a vu le jour l'ouvrage de Lajos Szamel sur les garanties légales de la légalité dans l'administration;⁹⁴ la même année a été publié le premier commentaire de la loi en question,⁹⁵ suivi de toute une série d'articles consacrés aux différentes dispositions du code.⁹⁶ János Beér a résumé dans une conférence les résultats des enquêtes organisées dans le but d'exposer l'expérience pratique acquise depuis l'application du code de la procédure administrative.⁹⁷ Un commentaire détaillé du code écrit par Ferenc Toldi et Barnabás Pákey et publié à la fin de 1959 tient compte de l'expérience faite pendant une période de plusieurs années d'application.⁹⁸ Le code de la procédure administrative hon-

⁸⁹ Les sources du droit, Bp., 1958, 183 p.

⁹⁰ Imre Szabó: L'interprétation des normes juridiques, Bp., 1960, 618 p.

⁹¹ Quelques problèmes relatifs aux actes administratifs (Annales de la Faculté de Droit et de Science politique de l'Université de Pécs, 1954, p. 159—169), et L'obligation d'agir des organes administratifs et l'inexécution de cette obligation (État et Administration, 1955, No 7, p. 381—394).

⁹² Cf. l'ouvrage indiqué sous la note 18.

⁹³ La réglementation de la procédure administrative (État et Administration, 1956, No 1, p. 26—35), et Caractère définitif d'un acte administratif (Bulletin de Droit, 1956, No 1, p. 35—47). Nous pouvons considérer comme une partie du travail préparatoire du projet de loi l'étude de Barnabás Pákey: Les règles générales de la procédure administrative (État et Administration, 1956, Nos 7—8, p. 434—450).

⁹⁴ Les garanties juridiques de la légalité de l'administration, Bp., 1957, 219 p.

⁹⁵ Ferenc Toldi: Les règles générales de la procédure administrative, Bp., 1957, 147 p.

⁹⁶ Mentionnons de leur nombre les ouvrages suivants: Lajos Szamel: Remarques sur la loi portant code de procédure administrative (Bulletin de Droit, 1957, Nos 4—6, p. 134—149); János Martonyi: Quelques dispositions de notre loi sur la procédure administrative (Droit Hongrois, 1957, No 7, p. 201—204); id.: Réglementation de la procédure à suivre pour assurer la perception des impôts payables par la population (Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, Tome III, fasc. 2, Szeged, 1957, 27 p.); Ferenc Toldi: L'entrée en vigueur de la loi sur la procédure administrative (Bulletin de Droit, 1958, Nos 1—2, p. 62—65); id.: Une institution de la procédure administrative: l'opposition (Droit Hongrois, 1959, No 4, p. 118—122); id.: Le retrait ou la modification d'une décision par l'organe l'ayant rendue (État et Administration, 1959, No 2, p. 114—124).

⁹⁷ Cf. la publication indiquée sous la note 29, p. 7—43.

⁹⁸ Les règles générales de la procédure administrative. La loi IV de l'an 1957 suivie de notes, Bp., 1959, 356 p.

groise a suscité un grand intérêt à l'étranger également; les articles de Ferenc Toldi et de l'auteur de ces lignes publiés en langue française ont été rédigés dans le but de satisfaire à cet intérêt.⁹⁹ Dans une étude publiée en 1960, l'auteur de ces lignes a fait le parallèle des dispositions des codes hongrois, tchécoslovaque et polonais de la procédure administrative.¹⁰⁰

Mentionnons, parmi les publications consacrées à des questions de détail entrant dans le domaine de la procédure administrative, l'étude de Lajos Szamel sur le système des recours,¹⁰¹ celle de Ferenc Toldi sur l'annulation et la modification d'un acte administratif,¹⁰² et les ouvrages de Gyula Eörsi et de Ödön Zoltán, sur la responsabilité pour un dommage.¹⁰³ C'est cette dernière matière qui a fait aussi le sujet de deux études de Lajos Szamel sur les actes préjudiciables des employés administratifs.¹⁰⁴

On sait que dans les États socialistes, les organes du *ministère public* jouent un rôle très étendu dans l'empêchement, respectivement dans l'élimination des illégalités administratives. Un grand nombre de publications importantes est consacré à ce rôle du ministère public dénommé contrôle général de la légalité; relevons-en les études du professeur László Névai,¹⁰⁵ l'ouvrage du Procureur général Géza Szénási¹⁰⁶ et les articles de József Bak, Pál Ágoston, Géza Szénási, Zoltán Katona et Jenő Szabóky.¹⁰⁷

⁹⁹ Ferenc Toldi: Un code nouveau des règles générales des actes administratifs de l'État (Revue de Droit Hongrois, 1958, No 1, p. 9—22); Jean Martonyi: La loi hongroise sur les règles générales des actes administratifs de l'État (Revue Internationale des Sciences Administratives, 1958, No 3, p. 319—332).

¹⁰⁰ La réglementation de la procédure administrative à l'étranger (État et Administration, 1960, No 7, p. 411—427).

¹⁰¹ La notion du recours administratif (État et Administration, 1955, Nos 1—2, p. 43—50), et Le système des recours dans la loi sur la procédure administrative (Studia Juridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 4, Bp., 1958, 33 p.).

¹⁰² L'annulation et la modification des actes administratifs (Bulletin de l'Institut des Sciences politiques et juridiques, Tome I. No 2, 1958, p. 241—269).

¹⁰³ Gyula Eörsi: Indemnité à fournir pour un comportement illégal, Bp., 1958, 223 p. (particulièrement les pages 145 et 146); Ödön Zoltán: Responsabilité extracontractuelle, Bp., 1961, 189 p. (particulièrement les pages 65 à 75).

¹⁰⁴ Responsabilité pour un préjudice causé au cours de l'activité administrative (Bulletin de Droit, 1959, Nos 10—11, p. 558—568), et Quelques cas de préjudices causés au cours de l'activité administrative considérés au point de vue du droit administratif (État et Administration, 1959, No 8, p. 593—602).

¹⁰⁵ Cf. son étude indiquée sous la note 25 et aussi: Le développement de l'organisation du ministère public dans la démocratie populaire hongroise (État et Administration, 1960, No 6, p. 415—430), et Le système du contrôle général exercé par le ministère public (Bulletin de Droit, 1961, Nos 1—2, p. 58—66).

¹⁰⁶ Un gardien de la légalité, Bp., 1958, 254 p.

¹⁰⁷ József Bak: La protestation formée par le ministère public dans la procédure administrative (Bulletin de Droit, 1957, Nos 7—9, p. 238—247); Pál Ágoston: Les problèmes du contrôle général exercé sur la légalité comme ils se reflètent dans les dispositions du nouveau décret-loi sur le ministère public (État et Administration, 1959, No 4, p. 277—284); Géza Szénási: Le rôle joué par le ministère public dans la consolidation de la légalité, les rapports qu'il entretient dans ce domaine avec les conseils locaux (État et Administration, 1959, No 5, p. 378—386); Zoltán Katona: Les devoirs du ministère public après le Congrès (État et Administration, 1960, No 3, p. 203—212); Jenő Szabóky: Caractéristiques des instructions données par le Procureur général concernant le contrôle général exercé sur la légalité (État et Administration, 1960, No 10, p. 754—760 et No 11, p. 823—832).

Depuis les dispositions nouvelles de la loi procédurale de 1957, la possibilité de la *révision judiciaire* des décisions administratives a donné également naissance à une littérature étendue. Fin 1957, les professeurs Salamon Beck, János Beér et László Névai ont tenu des conférences importantes sur ce sujet,¹⁰⁸ qui a été traité depuis lors par de nombreux auteurs.¹⁰⁹ L'auteur de ces lignes a fait publier en 1960 une monographie consacrée à ce sujet et dans laquelle il a donné un tableau d'ensemble des règles régissant, dans d'autres États, le contrôle juridictionnel de l'administration.¹¹⁰

*
*

Pour résumer ce qui est dit, nous nous bornerons à quelques constatations. Le grand nombre de documents énumérés ci-dessus nous amène à constater que dans la période de quinze années faisant l'objet du présent article, les recherches scientifiques administratives ayant, après la deuxième guerre mondiale, repris leur cours dans des conditions extrêmement difficiles, se sont tournées dans une direction tout à fait nouvelle en se mettant au service de l'édification socialiste et qu'elles ont apporté un grand nombre de résultats précieux.

Les sciences administratives ont tenu compte des points de vue de l'organisation en même temps que de ceux du droit. La branche la plus ferme des recherches scientifiques consacrées à l'administration est, en Hongrie comme dans la plupart des autres pays, le droit administratif. Toutefois, il ne fait pas de doute qu'un intérêt toujours grandissant est porté sur les points de vue de l'organisation lorsqu'il s'agit d'étudier la structure de l'appareil administratif et les méthodes appliquées par celui-ci, ce qui est prouvé par le grand nombre de publications ci-dessus mentionnées qui traitent ce sujet. D'autre part, le cercle et le caractère des rapports d'organisation à étudier de ce point de vue n'ont pas encore été déterminés avec la précision nécessaire (ce qui est certain, c'est que les nouveaux principes de l'organisation diffèrent substantiellement de la conception du XIXe siècle de la doctrine de l'administration). D'ailleurs, les méthodes non-juridiques de l'étude de l'administration ne peuvent être considérées comme des méthodes définitives.

¹⁰⁸ Salamon Beck: Administration et juridiction (Bulletin de Droit, 1958, Nos 1—2, p. 19—25); János Beér: Problèmes relatifs au contrôle juridictionnel des actes administratifs considérés au point de vue du droit étatique et du droit administratif (I. c., p. 25—37); László Névai: Quelques questions fondamentales du procès administratif (I. c., p. 37—46).

¹⁰⁹ Cf. p. ex. Madame József Ferró: Recours formé devant le tribunal contre une décision administrative (Droit Hongrois, 1957, No 6, p. 167—169); Jenő Szilbereky: Questions discutées relatives au recours formé devant le tribunal contre une décision administrative (Droit Hongrois, 1957, No 8, p. 234—237); Jenő Bacsó: Quelques questions concernant le recours formé devant le tribunal contre les décisions administratives (Droit Hongrois, 1957, No 10, p. 292—295); Zoltán Katona: Quelques problèmes relatifs au recours formé devant le tribunal contre une décision administrative (État et Administration, 1959, No 1, p. 52—59); Ferenc Toldi: Les cadres du contrôle juridictionnel des décisions administratives (État et Administration, 1959, No 7, p. 530—540); Ödön Szakács: Rapports entre les conseils locaux et les tribunaux (État et Administration, 1960, No 4, p. 284—296).

¹¹⁰ János Martonyi: Contrôle juridictionnel des décisions administratives, Bp., 1960, 300 p.

vement établies; ainsi, nous ne pouvons pas encore parler d'une science (au singulier) de l'administration qui aurait la même valeur que la science du droit administratif. Nous pouvons toutefois retenir le fait que les sciences de l'administration embrassant le droit administratif et la doctrine de l'organisation et portant, comme on le voit du titre du présent article, un nom au pluriel, ont connu dans la démocratie populaire hongroise un essor étendu et varié.

(Décembre 1961.)

Д-р Янош Мартони
профессор университета

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ НАУКИ В ВЕНГРИИ ОТ 1945 Г.

(Краткое содержание)

В введении своего исследования автор подчеркивает, что в Венгрии от окончания второй мировой войны в области административных наук начался совсем новый период. Наряду с основными изменениями, имевшими место в политических условиях страны, изменился и круг вопросов, стоящих в центре внимания работников административных наук, и эти работники обратились к организационным и законодательным проблемам, возникающим в ходе строительства демократической Венгрии.

Автор показывает продукты венгерских административных наук, вышедших после 1945 г., исходя из *двух периодов*. Первый период включает в себе 1945—1948 гг и распространяется до возникновения венгерской народной демократии, до принятия Конституции Венгерской Народной Республики. Второй период начинается 1949 годом и он протекает и в настоящее время; автор упускает от периодизации в рамках второго периода, так как литературные продукты административных наук в рамках этого периода находятся в довольно тесной связи друг с другом, вследствие чего дальнейшая периодизация не имеет основания.

I.

В связи с продуктами литературы в области административных наук, имевшими место в течение *периода от 1945 г. до 1949 г.*, автор устанавливает, что большинство их направлено на удовлетворение текущих практических потребностей, поэтому среди них преобладают более короткие, скорее публицистические статьи. Кроме этого работы этого периода характеризуются и тем, что в них в известной мере ставлены на передний план элементы, входящие в область науки об организации и административной политике, а также задача воспитания и обучения новых кадров государственного управления.

Среди трудов, вышедших в течение этого периода, автор упоминает о сериях, изданных под заглавием «Справочники демократического государственного управления» и «Пособия для государственных служащих», далее — разные издания Венгерской Коммунистической Партии. Из специальных статей теоретического характера более подробно освещает научную статью Ференца Харрера «О государственном управлении», вышедшую в свет в 1947 г. Останавливается на статьях, вышедших в этот период по вопросам реформы государственного управления и правовой защиты в области административной деятельности, среди которых имеется целый ряд публикаций от самого автора. Отмечает, что о постепенном преобразовании венгерского государственного управления, осуществленном до 1949 г., и о литературных произведениях, связанных с этим преобразованием, были разработаны студии целым рядом авторов, итак, в частности, занимались этим вопросом профессора Янош Бер, Андор Чизмадна, Карой Мартонффи и Лайош Самел.

II.

1—2. Автором подробно излагаются результаты, достигнутые венгерской административной наукой от 1949 г. Он подчеркивает, что литература по данной отрасли науки имеет три важные характерные черты:

а) Вопросы государственного управления исследуются авторами на основе учений *марксизма—ленинизма* исходя из этих учений. Авторами учитывается взаимосвязь между экономическим базисом и отдельными институтами административного права, составляющими часть надстройки, и их работы отражают стремление способствовать тому, чтобы органы государственного управления служили наиболее эффективно осуществлению основного экономического закона социализма.

б) Теоретики стремятся к наиболее тесной *связи с практикой*. Ими исследуются проблемы, возникающие в повседневной, конкретной работе органов государственного управления, с той целью, чтобы оказывать помощь работникам государственного управления в решении их проблем.

в) Вопросы, связанные с работой органов государственного управления, исследуются из двух аспектов: с точки зрения *науки об организации государственного управления*, и с точки зрения *науки правовой науки*. Хотя административное право и сегодня является наиболее развитой отраслью административных наук, однако все больше расширяется исследовательская работа по вопросам организации административного аппарата, его структуры и методов деятельности.

3. После общей характеристики автор переходит к *освещению научных учреждений и общественных организаций*, способствовавших своей работой развитию науки административного права в народно-демократической Венгрии. Таковыми являются: II-ое отделение Венгерской Академии Наук, занимающееся общественными и историческими науками, в частности Комиссия по вопросам наук о государстве и праве при этом отделении, и руководимый им Институт государства и права, далее — Союз Венгерских Юристов, Профсоюз государственных служащих и юридическая секция Венгеро-советского общества дружбы. Автор перечисляет конференции и совещания, устроенные указанными организациями в течение последних 10 лет по вопросам государственного управления и информирует об изданиях, вышедших в свет по этой тематике.

4. Продукты новейшей венгерской литературы по вопросам административных наук освещаются автором систематизируя их по предмету и характеру отдельных работ.

А) В рамках первой группы излагаются *учебники и проспекты курсов* по вопросам государственного права и административного права, подготовленные для целей обучения на университетах и специальных административных вузах. Среди этих учебных пособий подчеркивается значение учебника «Венгерское государственное право», вышедшего в свет в 1960 г. Авторами этого учебника являются профессора Янош Бер, Иштван Ковач и Лайош Самел.

Б) В вторую группу включает автор *комментарии Конституции* и других значительных законодательных актов Венгерской Народной Республики, а также *сборники статей* о законодательных актах. В рамках этой группы излагаются далее автором и специальные по своему значению исследования академика Имре Сабо о задачах венгерской народной демократии в области права, о правовой системе и развитии права народно-демократической Венгрии. Кроме этого здесь освещается и роль журнала «Аллам еш Игазгаташ» (Государство и управление), выходящего от 1949 г., а также других специальных журналов в развитии литературы по вопросам административных наук.

В) В ходе изложения третью группу составляют исследования, рассматривающие *основные вопросы административных наук*. В рамках этой группы автор подробно занимается научными статьями о задачах науки государственного права и науки административного права (вышла в 1953 г., автор статьи: Янош Бер), об определении понятия государственного управления (вышла в 1957 г., автор статьи: Иштван Ковач), и об основных направлениях науки о государственном управлении (вышла в 1961 г., автор статьи: Лайош Самел).

Г) В рамках четвертой группы автор занимается с такими исследованиями, которые на основе изложения отдельных частичных вопросов дают представление о *характере и задачах нового венгерского государственного управления*. Сюда входят статьи Иштвана Ковача, написанные им в течение 1955—1956 гг. о теоретических

основах дальнейшего развития местных советов, о разграничении компетенций и о дифференциации массовых связей в рамках организации местных советов, о задачах Совета Министров; далее, трактат Отто Бихари о компетенции органов государственной власти и государственного управления (1959 г.), монография Яноша Бер об образовании и развитии местных советов в Венгрии (за которую автор в 1961 г. получил научную степень доктора юридических наук); кроме этого здесь упоминается о статье о принципе демократического централизма, автором которого является Петер Шмидт, а также о статьях о руководящей роли партии в организации советов и о привлечении общественных организаций к исполнению государственных задач (их автор: Дердь Анталфи).

Д) Из публикаций, затрагивающих специальные вопросы об организации и деятельности отдельных *отраслей управления*, автором приводятся лишь некоторые в виде примера. Такие вышли в свет главным образом по вопросам об управлении в области промышленности, сельского хозяйства в культуры, а также в рамках тематики об административных проступках.

Е) Коротко останавливается автор и на работах, способствующих делу разработки *истории венгерского государственного управления*, в частности явившихся в свет по случаю 40-ой годовщины Венгерской Советской Республики 1919 г., и 10-ой годовщины (1959 г.) Конституции Венгерской Народной Республики.

Ж) Наконец автор дает короткий обзор о большом количестве работ, вышедших в свет в Венгрии от 1949 г. в области *науки административного права* в тесном смысле. Останавливается здесь на исследованиях об административном правоотношении, об источниках права и о системе административного права, авторами которых являются Лайош Самел, Шандор Берени и Лайош Сатмари. Автором подчеркивается, что специальная литература по вопросам законности в области государственного управления получила размах главным образом в связи с принятием закона № IV. от 1957 г. об общих постановлениях административного процесса; авторами более значительных исследований в области проблем, связанных с административным процессом, являются Лайош Самел и Ференц Толди, кроме этого следует здесь упомянуть о статьях Ласло Неван и Гезы Сенаши о прокурорском надзоре над деятельностью административных органов, а также о работе автора настоящего исследования, написанной по вопросам судебного пересмотра решений административных органов.

В заключении автор устанавливает, что деятельность научных работников в области административных наук в Венгрии в течение 15 лет, истекших от освобождения страны, показывает решительный поворот в направлении способствования строительству социалистического государства и имеет целый ряд очень ценных результатов. В рамках этой науки равным образом учитывались как аспекты науки об организации, так и аспекты правовых наук; однако в кругу организационных вопросов до сих пор еще не были ясно отграничены пределы разрабатываемых организационных отношений, не были надлежащим образом выяснен характер этих отношений, именно поэтому автор настоящего исследования считал своей задачей показать относительно более подробно результаты работ, затрагивающих организационную проблематику.

(Декабрь 1961 г.)